

Vorschläge zur Verstärkung der Rechtmässigkeit der Geldstrafe, der Hauptstrafe Nummer 1 in der Schweiz ¹

Zusammenfassung

Die Geldstrafe im Tagessatzsystem ist innerhalb kürzester Zeit zur Hauptstrafe Nummer 1 in der Schweiz geworden. Bereits in den ersten beiden Jahren nach ihrer Einführung (2007 und 2008) betrug ihr Anteil 85% aller ausgefallten Strafurteile. Dieser statistische Erfolg zeigt, dass die in der Strafjustiz tätigen Praktiker diese Geldstrafe gut ins Sanktionensystem integriert und als einen Teil davon akzeptiert haben. Es bleibt jedoch problematisch, dass die durch Geldstrafen generierten Einnahmen weiterhin a) absolut intransparent bleiben und b) nicht als Kompensation oder gar als Ersatz für entstandene (öffentliche oder private) Schäden eingesetzt werden können. Um die Legitimität der Geldstrafe gegenüber der Öffentlichkeit zu erhöhen, ist es unabdingbar, dass die Schweiz einerseits in einer Statistik die Kosten und Gewinne der Geldstrafe ausweist, andererseits die Einnahmen einem Ausgleichsfonds zuführt.

Stichwörter: Schweiz – Geldstrafe – Tagessatzsystem – Hauptstrafe Nummer 1 – wichtige Einnahmen – verbesserte Transparenz – Ausgleichsfonds.

Summary

Monetary penalty (day fine system) has become the punishment number 1 in Switzerland in a very short time. During the first two years of its implementation (2007 and 2008), monetary penalty already represents 85% of all sentences. This statistical success shows that criminal justice professionals have quickly adopted and integrated this new penalty. It is problematic however that the important revenues generated by the day fine system a) still remain completely intransparent and b) are not devoted to the compensation, or even the reparation of (private and public) damages caused by crime. In order to enhance both legitimacy and positive public attitude about monetary penalty, it is essential for Switzerland to build up statistical data on profits and expenses of monetary sanctions as well as to deposit the revenues into a compensation fund.

Mots-clés: Switzerland – monetary penalty – day fine system – punishment number 1 – important revenues – need for transparency – compensation fund.

1. Zur Erinnerung: Einige Gründe, die zur Einführung der Geldstrafe im Tagessatzsystem führten

Im heutigen 21. Jahrhundert ist die Geldstrafe in Skandinavien, Deutschland, Österreich und der Schweiz vorherrschend. In säkularisierten, laizistischen, vor allem aber wohlhabenden Gesellschaften, in denen der Grossteil der Bevölkerung über die Mittel verfügt, Geldstrafen zu bezahlen, entwickeln sich die Sanktionen immer weiter: Der Rückgriff auf das Leben (Todesstrafe) wurde durch die Freiheitsstrafe (Haft) ersetzt, welche wiederum für leichte und mittlere Delikte von der Beschneidung des Vermögens (Geldstrafe) abgelöst wird.

Eines der Hauptziele des neuen schweizerischen Sanktionensystems, welches am 1. Januar 2007 in Kraft trat, war es, die kurzen Freiheitsstrafen durch eine nützlichere und sowohl in wirtschaftlicher als auch in gesellschaftlicher Hinsicht kostengünstigere Strafe zu ersetzen. *«Die kurze Freiheitsstrafe ist heute im Wesentlichen eine kostspielige Freizeitstrafe. Die Freizeit kann jedoch durch alternative Sanktionen für den Betroffenen wie für die Gesellschaft auf sinnvollere Weise eingeschränkt werden.»²*

¹ Veröffentlicht in: **Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie**, Bern, Stämpfli 2010, 2, 31-33.

² Botschaft des Bundesrats (vom 21.09.1998) in BB 1999 II S. 1985

Die Geldstrafe im Tagessatzsystem weist folgende Vorteile auf:

- Dem Verschulden des Täters wird besser Rechnung getragen, da sich dieses in der *Tagessatzanzahl* widerspiegelt (erster Schritt gemäss Art. 34 Abs. 1 StGB);
- Die zahlreichen Bemessungskriterien für die *Tagessatzhöhe* führen zu einer grösseren sozialen Gerechtigkeit (zweiter Schritt gemäss Art. 34 Abs. 2 StGB);
- Die Geldstrafenbemessung im Tagessatzsystem fördert demnach eine stärkere Individualisierung der Strafe
- und erhöht die Transparenz der Strafe (vielleicht wird sie dadurch auch zu transparent, gibt doch vor allem die Höhe des Tagessatzes häufig Anlass zu Kritik³).

Was das Opfer anbelangt, das dem Täter durch die Geldstrafe abverlangt wird, bleibt sie jedoch eine ungleiche Sanktion. In der Hinsicht kommt sie Reichen zugute, während Arme viel eher riskieren, eine Haftstrafe abzusitzen, weil sie ihre Geldstrafe nicht bezahlen konnten. Dieses Ungleichgewicht ist insbesondere im Bereich der Wirtschaftskriminalität spürbar, wo die Geldstrafe häufig weniger als Strafe, sondern vielmehr als „Steuer für eine Gesetzesübertretung“ wahrgenommen wird. Der strafrechtliche Präventionsgedanke fällt dahin, ist der Betrag der Geldstrafe für viele „weisse Kragen“ und Unternehmen doch bloss «peanuts».

2. Feststellung: Der Erfolg der Geldstrafe in der Praxis

Das neue Sanktionensystem führte zu einer fundamentalen Wende in der Strafrechtspraxis:

1) 2006 (ein Jahr vor der Einführung der Revision) wurden 62% der Verurteilten mit einer Freiheitsstrafe bedacht (in 3 von 4 Fällen bedingt ausgesprochen), während 2007 (direkt nach der Revision) 84% der Verurteilten eine Geldstrafe erhielten (in 9 von 10 Fällen bedingt ausgesprochen, dann allerdings in 3 von 4 Fällen zusätzlich noch mit einer Busse verbunden⁴). Die Tabelle 1 weiter unten illustriert diesen Umstand.

2) Wenn man die Schwere der Delikte vergleicht, so sieht man, dass die unbedingte Geldstrafe vor allem Vergehen und kleinere Verbrechen sanktioniert, während die unbedingte Freiheitsstrafe kleine und schwere Verbrechen ahndet. Diese Praxis steht im Einklang mit dem, was vom Gesetzgeber gewünscht war: «*In leichten und mittelschweren Fällen erkennt das Gericht auf Geldstrafe, gemeinnützige Arbeit oder Freiheitsstrafe zwischen sechs Monaten und einem Jahr.*» Bei schweren Delikten muss der Täter mit einer «*Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr, bedingt oder unbedingt*» rechnen.⁵

3) Bedingt ausgesprochene und mit einer Busse verbundene Strafen (gemäss Art. 42 Abs. 4 StGB) haben stark zugenommen. 2008 machten sie 3/4 der Sanktionen bei Vergehen, 2/5 der Sanktionen bei kleineren Verbrechen und mehr als 1/5 der Sanktionen bei schweren Verbrechen aus.

³ Gemäss Entscheid des Bundesgerichts vom 18.06.2009 (BGE 135 IV 180) beträgt der Minimalbetrag des Tagessatzes 10.- CHF. Hier hat sich das Bundesgericht aber selbst gesetzgeberische Kompetenzen zugesprochen, da der Gesetzgeber selbst ausdrücklich auf einen Minimalbetrag (Art. 34 StGB) verzichtete.

⁴ Gemäss Art. 42 Abs. 4 StGB.

⁵ Botschaft, BB 1999 II S. 1986.

3. Geldstrafen: Zwei Lücken, die es zu schliessen gilt

In seiner Botschaft von 1998 hielt der Bundesrat fest, dass «*die guten Erfahrungen im Ausland mit analogen Strafgesetzbuchrevisionen erwarten [lassen], dass es gelingen wird, die kurzen, teuren Freiheitsstrafen weitgehend durch die billigeren Sanktionen der Geldstrafe, der gemeinnützigen Arbeit und durch das Aussetzen der Strafe zu ersetzen.*»⁶ In der Praxis wurden diese optimistischen Einschätzungen sogar noch übertroffen, da die Geldstrafe im Tagessatzsystem innerhalb kürzester Zeit zur Hauptstrafe Nummer 1 avancierte, welche 85% der Vergehen und Verbrechen in unserem Land sanktioniert.

Der Ersatz der «*kurzen, teuren Freiheitsstrafen*» führte durch die Reduktion der Vollstreckungskosten der Strafen zu wichtigen Einsparungen und generierte zusätzliche Einnahmen, da die Geldstrafe den Geldbeutel der Verurteilten belastet und der Staatskasse regelmässige Einkünfte beschert.

Bedauerlicherweise – und dies ist die erste Lücke im System – ist es unmöglich, den genauen Betrag in Erfahrung zu bringen, der von den zu einer Geldstrafe Verurteilten jährlich in der Schweiz bezahlt wird.⁷ Diese Erträge fliessen je nach dem den Gemeinden, den Kantonen oder dem Bund zu, entziehen sich aber leider jeglicher Transparenz und Buchhaltung.

Des Weiteren – und dies ist die zweite Lücke – ist es nicht möglich herauszufinden, zu welchem Zweck die durch Geldstrafen generierten Geldmittel aufgewendet werden.

Um die Legitimität der Geldstrafe im Tagessatzsystem zu verstärken und ihren schlechten Ruf in der Öffentlichkeit zu verbessern, wo die Geldstrafe noch zu oft als verschleierte Steuer wahrgenommen wird, sind zwei Forderungen zu stellen:

- 1) Gemeinden, Kantone und der Bund sollten ihre undurchsichtige Praxis beenden und stattdessen *sauber und transparent* über die Art, die Kosten und die Erträge der ausgefallten Geldstrafen Buch führen;
- 2) Es sollten *klare Regelungen* erarbeitet werden, welche die Zuwendung der Einnahmen, die von Geldstrafen herrühren, an einen *Kompensationsfonds* fixieren. Dieser Fonds wiederum dient zum Ersatz des durch einen deliktischen Akt entstandenen Schadens, wovon sowohl der Einzelne (der Privatgeschädigte), als auch die Öffentlichkeit (als oftmals indirekt Geschädigte) profitieren sollten.

⁶ Botschaft, BB 1999 II S. 2190.

⁷ Als Geldstrafen gelten in der Schweiz: die Ordnungsbussen (gemäss OBG und OBV); die gewöhnlichen Bussen bei Übertretungen (Art. 106 StGB); die Bussen im Verwaltungsstrafrecht (gemäss VStrR); die Geldstrafe im Tagessatzsystem (Art. 34-36 StGB); sowie die Verbindung (Art. 42 Abs. 4 StGB) zwischen einer bedingten Hauptstrafe und einer unbedingten Geldstrafe (im Tagessatzsystem oder einer Busse).

Tab. 1: In der Schweiz ausgefällte Hauptstrafen
Peines principales prononcées en Suisse à titre de condamnation

		1990	1995	2000	2006	2007	2008
TOTAL	PEINES PRINCIPALES / HAUPTSTRAFEN	54'884	60'953	68'494	90'427	84'172	91'271
<u>Amendes /</u> <u>Bussen</u>	Total	16'386	21'013	25'157	34'415	57'694	63'002
	Comme peine principale / als Hauptstrafe	16'386	21'013	25'157	34'415	1'856	308
	% comme peine principale / % als Hauptstrafe	30%	34.5%	36.5%	38%	2.2%	0.3%
	Comme peine additionnelle (42 al. 4 CPS) / als Zusatzstrafe (42 Abs. 4 StGB)					55'838	62'694
<u>Peines</u> <u>pécuniaires /</u> <u>Geldstrafen</u>	Total	---	---	---	---	70'374	78'280
	% comme peine principale / % als Hauptstrafe					83.5%	85.7%
	SANS sursis / unbedingt	---	---	---	---	7'954	9'284
	AVEC sursis TOTAL / bedingt	---	---	---	---	61'613	67'850
	AVEC sursis PARTIEL / teilbedingt	---	---	---	---	773	1'119
<u>Travail</u> <u>d'intérêt</u> <u>général /</u> <u>Gemeinnützige</u> <u>Arbeit</u>	Total	---	---	---	---	3'250	4'338
	% comme peine principale / % als Hauptstrafe					4.0%	4.5%
	SANS sursis / unbedingt	---	---	---	---	2'160	2'312
	AVEC sursis TOTAL / bedingt	---	---	---	---	979	1'915
	AVEC sursis PARTIEL / teilbedingt	---	---	---	---	111	111
<u>Peines</u> <u>privatives</u> <u>de liberté /</u> <u>Freiheitsstrafen</u>	Total	38'498	39'940	43'337	56'012	8'726	8'372
	% comme peine principale / % als Hauptstrafe	70%	65.5%	63.5%	62%	10.5%	9.5%
	SANS sursis / unbedingt	10'328	9'948	10'010	14'042	5'662	5'708
	AVEC sursis TOTAL / bedingt	28'170	29'992	33'327	41'970	2'530	2'145
	AVEC sursis PARTIEL / teilbedingt	---	---	---	---	534	519

BFS-OFS, Neuchâtel (30.06.2009)

Nicolas Queloz
Professor für Strafrecht und Kriminologie
Departement Strafrecht
Universität Freiburg
Av. de Beauregard 11 – 1700 Freiburg
nicolas.queloz@unifr.ch

Propositions pour renforcer le bien fondé de la peine pécuniaire, peine principale numéro 1 en Suisse⁸

Résumé

La peine pécuniaire – ou système des jours-amende – est devenue très rapidement la peine principale numéro 1 en Suisse. Au cours des deux premières années de son application (2007 et 2008), elle représente déjà 85% des peines prononcées comme condamnation pénale. Ce succès statistique démontre que les professionnels de la justice pénale ont déjà bien adopté et intégré la peine pécuniaire. Toutefois, il est problématique que les importantes recettes générées par le système des jours-amende a) demeurent absolument non transparentes et b) ne soient pas dévolues à la compensation, voire à la réparation des dommages (privés et publics) causés par la délinquance. Pour accroître la légitimité et le sentiment d'utilité de la peine pécuniaire dans l'opinion publique, il est indispensable que la Suisse dispose d'une statistique de ses coûts et bénéfices ainsi que d'un fonds de compensation alimenté par ses recettes.

Mots-clés: Suisse – peine pécuniaire – système des jours-amende – peine numéro 1 – recettes importantes – besoin de transparence – fonds de compensation.

Summary

Monetary penalty (day fine system) has become the punishment number 1 in Switzerland in a very short time. During the first two years of its implementation (2007 and 2008), monetary penalty already represents 85% of all sentences. This statistical success shows that criminal justice professionals have quickly adopted and integrated this new penalty. It is problematic however that the important revenues generated by the day fine system a) still remain completely intransparent and b) are not devoted to the compensation, or even the reparation of (private and public) damages caused by crime. In order to enhance both legitimacy and positive public attitude about monetary penalty, it is essential for Switzerland to build up statistical data on profits and expenses of monetary sanctions as well as to deposit the revenues into a compensation fund.

Mots-clés: Switzerland – monetary penalty – day fine system – punishment number 1 – important revenues – need for transparency – compensation fund.

1. Bref rappel: quelques raisons de l'avènement de la peine pécuniaire

Aujourd'hui, au 21^e siècle, en Scandinavie, en Allemagne, en Autriche ou en Suisse, les peines pécuniaires ou monétaires sont prédominantes. Dans les sociétés sécularisées (laïques) et surtout aisées, dans lesquelles une grande majorité de justiciables a les moyens de payer les peines pécuniaires auxquelles ils sont condamnés, l'évolution des pénalités suit son cours: les peines privatives de vie (peine capitale) ont été remplacées par les peines privatives de liberté (détention), qui tendent, pour les infractions de gravité faible et moyenne, à être remplacées par les peines restrictives de patrimoine (peines pécuniaires).

En Suisse, l'un des buts essentiels du nouveau droit des sanctions pénales, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007, a précisément été de remplacer les courtes peines privatives de liberté par des peines plus utiles et moins coûteuses, aussi bien économiquement que socialement. *«La courte peine privative de liberté est en fait une peine privative de temps libre coûteuse. Les loisirs peuvent être limités par des sanctions de substitution de manière plus judicieuse tant pour le condamné que pour la société.»*⁹

⁸ Texte publié in: **Revue suisse de criminologie**, Berne, Stämpfli, 2010, 2, 34-36.

⁹ Message du Conseil fédéral (du 21.09.1998) in FF 1999 II p. 1792.

En résumé, le système des jours-amende comprend les principaux avantages suivants:

- il permet de mieux tenir compte de la culpabilité de l'auteur, par le nombre d'unités pénales infligées, première opération fondamentale de ce système (selon l'art. 34 al. 1 CPS);
- il permet une plus grande justice sociale, par les nombreux critères de calcul du montant de la peine pécuniaire (seconde opération fondamentale, selon l'art. 34 al. 2 CPS);
- il favorise ainsi une individualisation plus poussée et précise de la peine;
- et accroît particulièrement la transparence de la peine (peut-être même trop, puisque c'est surtout sur le montant des jours-amende, très souvent considéré comme trop faible, que pleuvent régulièrement les critiques¹⁰).

En revanche, la peine pécuniaire demeure une sanction inégalitaire au niveau des sacrifices qu'elle implique et favorise ainsi les justiciables riches, les pauvres courant un risque bien plus élevé de finir en prison parce qu'ils n'ont pas pu régler leur dû. Ceci est particulièrement frappant dans le cas des délinquants en col blanc et des grandes entreprises, pour lesquels les peines pécuniaires deviennent un mauvais moyen de prévention pénale, puisqu'elles constituent alors souvent une petite taxe («peanuts»!) payée pour le grand privilège de violer la loi...

2. Constat: succès de la peine pécuniaire dans la pratique

Le nouveau droit des sanctions pénales a entraîné un tournant fondamental dans la pratique de la justice pénale en Suisse. En effet:

1) alors qu'en 2006 (l'année précédant l'entrée en vigueur de la révision), 62% des condamnés étaient frappés d'une peine privative de liberté (3 fois sur 4 au bénéfice du sursis), en 2007 (immédiatement après la révision), 84% des condamnés ont été frappés dans leur porte monnaie, par des peines pécuniaires (près de 9 fois sur 10 prononcées avec sursis mais, dans ce cas, cumulées néanmoins 3 fois sur 4 avec une amende ferme¹¹). Le tableau 1 (ci-dessus) illustre ce clivage avant et après la réforme.

2) En comparant selon la gravité des infractions, on constate que la peine pécuniaire sans sursis sanctionne désormais surtout les délits et crimes mineurs, alors que la peine privative de liberté sans sursis réprime les crimes mineurs et majeurs. Cette pratique s'inscrit pleinement dans ce qui était attendu de la nouvelle hiérarchie des peines: *«Dans les cas peu graves ou de gravité moyenne, le tribunal prononcera une peine pécuniaire, un travail d'intérêt général ou une peine privative de liberté de six mois à une année.»* En cas de crime grave, *«l'auteur sera passible d'une peine privative de liberté de plus d'une année, ferme ou avec sursis.»*¹²

3) Enfin, les peines prononcées avec sursis et cumulées avec l'amende (selon l'art. 42 al. 4 CPS) ont pris un poids considérable, puisqu'en 2008 elles ont représenté 3/4 des sanctions des délits, plus de 2/5 des sanctions des crimes mineurs et encore plus de 1/5 des sanctions des crimes majeurs.

¹⁰ Selon la décision du Tribunal fédéral du 18.06.2009 (ATF 135 IV 180), le montant minimal de la peine pécuniaire doit être au moins égal à 10.- francs. Comme le législateur n'a pas voulu fixer de montant minimal dans la loi (art. 34 CPS), le TF s'est donc étrangement arrogé une compétence législative !

¹¹ En application de l'art. 42 al. 4 CPS.

¹² Message, FF 1999 II p. 1793.

3. Système des peines pécuniaires: deux lacunes à combler

Dans son Message de 1998, le Conseil fédéral estimait que «*les bonnes expériences faites à l'étranger avec des révisions analogues laissent présager un remplacement fructueux des onéreuses peines privatives de liberté de courte durée par les sanctions moins coûteuses que sont la peine pécuniaire, le travail d'intérêt général*» et les possibilités d'exemption de peine¹³. En pratique, c'est même au-delà de ces attentes optimistes que la peine pécuniaire (système des jours-amende) a immédiatement été appliquée, de sorte qu'elle est devenue la peine principale numéro 1 en Suisse, sanctionnant 85% des délits et des crimes punis dans notre pays.

Ce remplacement «*des onéreuses peines privatives de liberté de courte durée*» a non seulement entraîné des économies, par une réduction des coûts de l'exécution des peines; il a également généré des recettes supplémentaires importantes, puisque le système des jours-amende frappe le porte-monnaie des justiciables et alimente ainsi régulièrement les caisses publiques.

Malheureusement – et c'est la première lacune que nous regrettons – il est impossible de connaître les montants qui sont payés chaque année en Suisse par des personnes condamnées à des peines monétaires¹⁴: ces produits, perçus selon les cas par les communes, par les cantons ou par la Confédération, ne font l'objet d'aucune comptabilité ni, hélas, d'aucune transparence.

Ensuite – et c'est la seconde lacune que nous regrettons, consécutive à la première – il est malheureusement impossible également de savoir à quelles fins sont utilisées les importantes recettes générées par le paiement de l'ensemble des peines monétaires auxquelles des justiciables sont condamnés chaque année en Suisse.

Par conséquent, pour contribuer à renforcer le bien fondé de la peine pécuniaire ainsi qu'à améliorer son image dans le public, notamment à calmer la grogne et la frustration de la population face à ce qu'elle considère surtout comme une forme déguisée de taxe publique dont l'affectation est très nébuleuse, nous formulons les deux revendications complémentaires suivantes:

- 1) nous souhaitons que les collectivités publiques suisses (communales, cantonales, fédérales) mettent fin à la complète opacité actuelle et établissent *une véritable comptabilité des peines pécuniaires* (selon leurs types et leurs coûts et bénéfices);
- 2) et nous réclamons l'élaboration de *normes claires d'allocation des recettes des peines pécuniaires*, qui visent à créer *un fonds de compensation*, voire de *réparation* des dommages qui ont été causés par les actes de délinquance, aussi bien à des particuliers (victimes privées) qu'aux collectivités elles-mêmes (comme victimes publiques et bien souvent impersonnelles de ces dommages).

¹³ Message, FF 1999 II p. 1997.

¹⁴ En Suisse, les peines monétaires («*Geldstrafen*») comprennent: les amendes d'ordre (selon LAO et OAO); les amendes ordinaires (art. 106 CPS, pour les contraventions); les amendes de droit pénal administratif (selon LDPA); les peines pécuniaires ou système des jours-amende (art. 34-36 CPS); et les peines pécuniaires et amendes improprement dites (art. 42 al. 4 CPS).